

第 12/2024(I)號案
(司法裁判的上訴)
(附隨事項)

澳門特別行政區終審法院合議庭裁判

概述

一、2024 年 3 月 1 日，本司法裁判上訴案的裁判書制作法官作出以下簡要裁判(在此予以全文轉錄)：

『經分析被上訴裁判的內容和上訴人提出的問題，同時考慮到立法者給予法官就上訴作出簡要裁判的可能性是為了從快捷和高效的角度彰顯訴訟經濟原則，我們認為應就本上訴案作出“簡要裁判”(見《行政訴訟法典》第 149 條第

1 款及澳門《民事訴訟法典》第 621 條第 2 款，亦見於 C. Pinho 的著作《Notas e Comentários ao C.P.A.C》，第二冊，法律及司法培訓中心，2018 年，第 419 頁，以及在以下司法裁判的上訴案中所作的“簡要裁判”：第 69/2020 號案、第 68/2020 號案、第 75/2020 號案、第 147/2020 號案、第 47/2021 號案、第 49/2021 號案、第 83/2021 號案、第 94/2021 號案、第 98/2021 號案、第 93/2021 號案、第 107/2021 號案、第 108/2021 號案、第 112/2021 號案、第 126/2021 號案、第 142/2021 號案、第 26/2022 號案、第 17/2022 號案、第 46/2022 號案、第 118/2022 號案、第 10/2023 號案、第 184/2020 號案、第 132/2022 號案、第 39/2023 號案、第 128/2022 號案、第 5/2022 號案、第 34/2023 號案、第 52/2023 號案、第 44/2022 號案、第 61/2023 號案和第 13/2024 號案)。

*

接下來就本上訴案作出裁決。

*

概述

一、甲(A)，身份資料詳見卷宗，(“乙”公司的持牌人)，針對行政法務司司長於 2022 年 8 月 9 日作出的在第 004/DZVJ/2022 號公開招標程序中將路環 A 區“山林修復提供服務”判給“丙”的批示，向中級法院提起司法上訴。

在其提交的起訴狀的結尾部分，上訴人提出了以下請求：

“a) 根據《行政程序法典》第 124 條及《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項的規定，基於被上訴批示因違反《行政程序法典》第 59 條的規定而存有違反法律的瑕疵而將其撤銷，並應取而代之作出另一批示，將提供上述服務判給

現上訴人；

b) 根據《行政程序法典》第124條及《行政訴訟法典》第21條第1款d項的規定，基於被上訴批示因違反《行政程序法典》第60條的規定而存有違反法律的瑕疵而將其撤銷，並應取而代之作出另一批示，將提供上述服務判給現上訴人；

c) 根據《行政程序法典》第124條及《行政訴訟法典》第21條第1款d項的規定，基於被上訴批示因違反《行政程序法典》第78條第2款的規定而存有違反法律的瑕疵而將其撤銷，並應取而代之作出另一批示，將提供上述服務判給現上訴人；

d) 根據《行政程序法典》第124條及《行政訴訟法典》第21條第1款d項的規定，基於被上訴批示因違反《行政程序法典》第86條的規定而存有違反法律的瑕疵而將其撤銷，並應取而代之作出另一批示，將提供上述服務判給現上訴人；

e) 根據《行政程序法典》第124條及《行政訴訟法典》第21條第1款d項的規定，基於被上訴批示因違反7月6日第63/85/M號法令第37條第1款及第39條第1款的規定而存有違反法律的瑕疵而將其撤銷，並應取而代之作出另一批示，將提供上述服務判給現上訴人；

f) 根據《行政程序法典》第124條及《行政訴訟法典》第21條第1款d項的規定，因被上訴批示存有事實前提錯誤層面的違反法律的瑕疵而將其撤銷，並應取而代之作出另一批示，將提供上述服務判給現上訴人；

若以上請求不獲支持，則補充請求

g) 根據《行政程序法典》第 124 條以及《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項的規定，因被上訴批示違反《行政程序法典》第 4 條、第 7 條、第 5 條、第 9 條及第 12 條分別規定的謀求公共利益原則、公正原則、適度原則、合作原則以及非官僚化原則和效率原則而將其撤銷；並應取而代之作出另一批示，將提供上述服務判給現上訴人；

(.....)” (見第 2 頁至第 38 頁，連同將在下文提及的頁碼，相關內容為所有法律效力在此視為已轉錄)。

*

透過 2023 年 10 月 19 日(第 692/2022 號案)的合議庭裁判，中級法院適時裁定上訴勝訴，撤銷了被上訴的決定(見第 973 頁至第 1000 頁)。

*

被上訴的行政實體針對該決定提起本司法裁判的上訴，最後(主要)提出以下觀點：

“a) 被上訴裁判違反《行政訴訟法典》第 1 條準用《民事訴訟法典》第 230 條第 1 款 e 項及第 413 條 h 項的規定，錯誤認定不存有欠缺訴訟利益事實。倘不如此認為，則：

b) 被上訴裁判錯誤適用《行政程序法典》第 59 條、第 60 條、第 78 條第 2 款、第 124 條以及招標方案及評分準則的規定，存有錯誤適用法律的瑕疵” (卷宗第 1013 頁至第 1031 頁及附卷第 4 頁至第 35 頁)。

*

經檢閱卷宗，檢察院代表發表意見，認為所提起的上訴理由不成立，應確認被上訴的合議庭裁判(見第 1044 頁至第 1044 頁背頁)。

*

由於不存在任何阻礙，接下來作出審理和裁決。

理由說明

事實

二、中級法院“認定”了以下事實事宜：

「a) 透過刊登在 2022 年 3 月 9 日第 10 期《澳門特別行政區公報》第二組內的公告，展開了第 004/DZVJ/2022 號“林區綠化保養及維護服務”的公開招標，其招標方案及承投規則載於本案卷內，見卷宗第 95 頁至第 118 頁，譯本載於卷宗第 410 頁至第 482 頁，為所有法律效力，在此視為全部轉錄；

b) 上訴人於 2022 年 3 月 28 日提交了有關在路環 A 區和 B 區提供服務的標書，相關文件載於行政卷宗第 834 頁至第 912 頁，為一切法律效力，有關內容在此視為全部轉錄；

c) 於 2022 年 4 月 1 日，標書甄選委員會對上訴人就 A 區提交的標書給予“95.00 分”的總分；

d) 而關於 B 區，同樣也是在 2022 年 4 月 1 日，標書甄選委員會對上訴人的標書給予了“93.95”的總分；

e) 在 2022 年 4 月 1 日舉行的同一會議上，標書甄選委員會一致建議將路環 A 區及 B 區的服務判給予上訴人；

f) 在附於 2022 年 4 月 1 日標書甄選委員會會議記錄的標書說明表的腳註中提到：“注 1：乙：在提交的專業經驗聲明書中，第 3 點所指的面積為 20,000 平方米，但該項目經自然保護處審核後確定其服務面積為 5 公頃”；

g) 2022 年 5 月 12 日，由於是路環 A 區及 B 區得分最高的標書，因此市政署向上訴人以“意屬投標人”的身份發出一份提供服務合同的相關擬本，市政署透過該合同擬本聘請上訴人為上述路環 A 區及 B 區提供服務；

h) 於 2022 年 5 月 12 日當天，上訴人接受了上述合同擬本的條款，因此在該擬本上蓋印並透過傳真寄回市政署，參閱第 258 至 264 頁的文件(譯本載於第 745 頁至第 753 頁)。

i) 於 2022 年 7 月 1 日，標書甄選委員會接獲法律及公證處的內部通知後，重新評估了上訴人對路環 A 區的整體評分，將評分由原來的 95.00 分調整為 84.00 分，令其在所有被評估的標書中名列第二，排在“丙”之後，參閱第 59 頁至第 65 頁的文件(譯本載於第 333 頁至第 349 頁)。

j) 司法上訴人於 2022 年 8 月 1 日向市政署提出聲明異議，但不獲受理，之後再於 2022 年 9 月 8 日向行政法務司司長提出聲明異議，但仍未獲得回覆，參閱第 280 頁到第 289 頁的文件。

k) 行政法務司司長於 2022 年 8 月 9 日認可 2022 年 7 月 6 日繕立的第 047/DCN/DZVJ/2022 號建議書，該建議書將第 004/DZVJ/2022 號公開招標中路環 A 區“山林範圍提供綠化修復服務”判給了“丙”，載於第 40 頁至第 44 頁，譯本載於第 303 頁至第 311 頁，內容如下：

法律意見
見後頁

意見：

尊敬的張司長

本人同意本建議書的建議，謹呈 閣下考慮。

市政管理委員會主席

(簽名見原件)

丁

29/JUL/2022

市政管理委員會於 15/07/2022 第 31/2022 號會議第 6 項決議：

議決建議通過本建議書所載之批給事宜，並呈行政法務司司長核准。

本決議即時通過。

(簽名見原件)

已閱，同意本建議書內容，呈上級考慮。

已閱，同意本建議書內容，呈上級考慮。

已閱，同意本建議書內容，呈市政管理委員會會議議決。

(簽名見原件)

園林綠化廳廳長

戊

7/7/2022

(簽名見原件)

市政管理委員會委員

己

14/7/2022

(簽名見原件)

市政管理委員會副主席

庚

14/7/2022

批示：

市政管理委員會於 12 AUG 2022 第 35/2022 號會議知悉。

核准

行政法務司司長

(簽名見原件)

張永春

9/8/2022

呈市政管理委員會會議知悉事項

(簽名見原件)

市政管理委員會主席

9/8/2022

抄送 VPN, DJN

事由：判給一第四期山林修復提供服務（第 004/DZVJ/2022 號公開招標）

編號：047/DCN/DZVJ/2022

日期 6/7/2022

建議書

如市政管理委員會同意本建議書及選標委員會的建議，根據第 5/2021 號法律重新公佈的十二月十五日第 122/84/M 號法令第七條第一款 b) 項及第五條第二款的規定，可按照建議會所述，建議許可將有關服務的澳門區及路環區 A 判給「丙」以及路環區 B 判給「乙」。

由於是項判給金額超過澳門元 3,000,000 元，根據第 271/2018 號行政長官批示第一款（二）項以及經第 84/2021 號行政命令修改的第 180/2019 號行政命令第一款、第二款（三）項以及第四款（二）項之規定，須將上述決議連同合同擬本呈行政法務司司長核准。

雖然有關承擔負擔的年度與支付負擔的年度不同，但根據第 15/2017 號法律第三十五條第四款（五）項及第 21/2021 號法律第十條的規定，在承擔負擔之年的隨後各財政年度中不超過財政預算案所定限額，因此無須經行政長官核准。

根據第 122/84/M 號法令第十二條第一款 b) 項的規定，須訂立書面合同。

請上級考慮。

法律及公證處高級技術員

(簽名見原件)

辛 謹啓

二零二二年七月八日

1. 本處早前透過第 025/DCN/DZVJ/2022 號建議書 (詳見附件三), 建議就第四期山林修復提供服務 (第 004/DZVJ/2022 號公開招標) 作出判給, 有關建議於 2022 年 5 月 6 日獲市政管理委員會議決建議通過, 並呈行政法務司司長核准。行政法務司司長於 2022 年 5 月 27 日作出批示退回市政署修改。

2. 經選標委員會重新審視各投標人提交的「投標人於 2016 至 2021 年提供同類型工作專業經驗聲明書», 建議由得分最高的投標人獲得判給, 澳門區及路環區 A 的服務判給予「丙», 路環區 B 的服務判給予「乙」(詳見附件二)。

3. 是次第 004/DZVJ/2022 號公開招標之預算及選標委員會經重新審視之建議判給對照如下:

山林修復提供服務 預算/判給金額	澳門區	
	預算金額 MOP3,142,000.00	判給金額 MOP3,200,000.00
	路環區 A	
	預算金額 MOP3,214,000.00	判給金額 MOP2,900,000.00
	路環區 B	
	預算金額 MOP6,215,000.00	判給金額 MOP4,990,000.00
	全部總預算金額 MOP12,571,000.00	全部總判給金額 MOP11,090,000.00

4. 是次「第四期山林修復提供服務」報價分析如下:

- 澳門區: 因本次澳門區要求採取應對褐根病的措施, 現場實況操作技術性較路環區 A 及路環區 B 為高, 故判給金額超出預算金額 1.85%, 屬合理範圍;
- 路環區 A: 判給金額低於預算金額, 判給金額屬合理範圍;

- 路環區 B：判給金額低於預算金額，判給金額屬合理範圍；
- 總結是次公開招標之總判給金額（MOP11,090,000.00）低於總預算金額（MOP12,571,000.00）約 11.78%（MOP1,481,000.00），屬合理範圍。

5. 根據第 5/2021 號法律重新公佈的十二月十五日第 122/84/M 號法令第五條第二款及第七條第一款 (b) 項的規定，建議將「第四期山林修復提供服務」中，澳門區及路環區 A 判給予「丙」、路環區 B 判給予「乙」。上述支出款項將分別由 2022 年度預算工作計劃編號 2022030503 及 2023 年度預算工作計劃編號 A900.01.03 之 32-02-99-00-00「其他-勞務的取得」支付（詳見下表）：

服務內容	區域	獲判給人	支付金額 (MOP)		總金額 (MOP)
			2022 年	2023 年	
第四期山林修復提供服務	澳門區	丙	3,200,000.00 (支付比率： 100%)		3,200,000.00
	路環區 A	丙	2,030,000.00 (支付比率： 70%)	870,000.00 (支付比率： 30%)	2,900,000.00
	路環區 B	乙	3,493,000.00 (支付比率： 70%)	1,497,000.00 (支付比率： 30%)	4,990,000.00
合共：			8,723,000.00	2,367,000.00	11,090,000.00

6. 根據經第 5/2021 號法律重新公佈的十二月十五日第 122/84/M 號法令第十二條第一款 (b) 項的規定，須訂立書面合同，相關合同擬本詳見附件一。

7. 上述有關費用屬跨年度負擔，根據第 15/2017 號法律第三十五條第四款第 (五) 項及第 21/2021 號法律第十條之規定，無須事先由行政長官經聽取財政局意見後核准。

8. 鑑於題述山林修復服務開支總金額為澳門元壹仟壹佰零玖萬圓 (MOP11,090,000.00)，根據第 271/2018 號行政長官批示第一款 (二) 項之規定，鑑於是次公開招標之判給金額已超過市政管理委員會權限核准取得勞務之上限，同時根據經第 84/2021 號行政命令修改之第 180/2019 號行政命令第一款、第二款 (三) 項和

第四款(二)項的規定，建議呈交市政管理委員會議決通過後，再呈行政法務司司長核准。

謹呈 上級審批。

自然護理處處長
(簽名見原件)
王

附件：

- 一、「第四期山林修復提供服務」合同擬本；
- 二、第004/DZVJ/2022號公開招標之選標會議記錄二；
- 三、第025/DCN/DZVJ/2022號建議書。

l) 透過2022年8月22日的公函，上訴人接獲通知，行政法務司司長已透過2022年8月9日的批示將路環A區山林修復服務判給予另一實體；

m) 於2022年9月23日，上訴人提交了本司法上訴”(見第990頁背頁至第994頁背頁)。

法律

三、行政實體針對中級法院裁定原上訴人/現被上訴人甲針對2022年8月9日的批示提起的司法上訴勝訴的合議庭裁判提起上訴，透過該批示，現提起上訴的行政實體在第004/DZVJ/2022號公開招標中決定將“路環A區山林修復服務”判給了“丙”。要提醒的是，在被上訴的合議庭裁判中，中級法院認為相關行政決定存有“事實前提的錯誤”，導致該決定被撤銷(關於這一問題，尤可見本終審法院2022年11月4日第93/2022號案的合議庭裁判，以及最近2023年2月2日第80/2023號案的合議庭裁判)。

那麼，為了——完全——理解中級法院所作裁判的理由，有必要回顧現被上訴的合議庭裁判所作的闡述(其採納了檢察院在意見書中表達的觀點)，在目

前對於本案重要的部分，其內容如下：

“(.....)”

«1.

甲，詳細身份資料載於卷宗內，針對行政法務司司長於 2022 年 8 月 9 日在第 004/DZVJ/2022 號公開招標程序中將‘路環A 區山林修復服務’判給予‘丙’的行為提起司法上訴，請求將其撤銷。

經向被上訴實體和對立利害關係人作出傳喚，他們分別遞交了答辯狀。

2.

(i)

需要考慮的事實可簡要概括為：

在上述公開招標開始之後，負責對各投標者所提交標書進行評分的‘標書甄選委員會’先是在 2022 年 4 月 1 日對上訴人在路環區 A 提供服務的標書(此處唯一涉及的標書)給予 95 分的評分，使其得分最高。

隨後，市政署將合同擬本寄給上訴人，上訴人隨即接受，之後便將判給的建議書送交被上訴實體。但被上訴實體卻將建議書發回給市政署，後者重新對上訴人的標書作出評分，將其改為 84 分。

下調評分的決定是基於以下兩個原因：一個是重新審查及評定大潭山郊野公園進行的工作成果(5 分)，另一個是關於上訴人在之前工作經驗的部分提到的項目，標書甄選委員會起初認為該項目涉及的是占地 5 公頃的山林面積，並予以了相應的評分，但經過重新審查後，改為按照上訴人指出的山林面積即 2 公頃進行評分(6 分)。

由於這一變更，上訴人獲得了排名第二的位置，因此其沒有獲得合同判給，而合同則是被判給了對立利害關係人。

(ii)

(ii. 1)

在對重要的事實狀況作出簡要分析之後，現在首先應當對答辯狀中提出的延訴抗辯發表意見。

被上訴實體認為上訴人沒有訴訟利益，因為據其所言，上訴人在其較早前提交的聲明異議中並沒有提出現在所指的瑕疵。

儘管對此表示應有的尊重，但我們認為這一抗辯理由不能成立。

現在所涉及的是對將合同判給對立利害關係人的行為提出的質疑，由於該行為是由行政法務司司長作出，因此該行為不受任何必要行政申訴的約束。

此外，上訴人提出的聲明異議是在將路環區 B 的合同擬本寄給上訴人之後提出的，事實上是不必要且不重要的，與本上訴的標的無關。

對立利害關係人則指出上訴人欠缺正當性以及行為不具可上訴性。

然而，這是沒有道理的。

嚴格地說，所提出的抗辯並非不具正當性的抗辯，而是‘行為已被接受’的抗辯，正如權威學說所指出的，這是司法上訴中一項獨立的消極訴訟前提，它的發生將妨礙法官對案件實體問題作出審理(見 JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE 所著《A Aceitação do Acto Administrativo, in Boletim da Faculdade de Direito》，載於《法學院學報》，紀念版，科英布拉，2003 年，第 907 頁；相同的觀點亦見於 CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA 所著《Aceitação da nomeação versus aceitação do acto administrativo》，載於《Cadernos de Justiça Administrativa》，第 37 期，2003 年 1 月 /2 月，第 45 頁。與此不同的觀點是，將“行為已被接受”作為訴訟利益的一般訴訟前提，見 VASCO PEREIRA DA SILVA 所著《Do Velho se Fez Novo: A Acção Administrativa Especial de Impugnação de Actos Administrativos》，載於《Temas e Problemas de Processo Administrativo》，電子書，第二版，2011 年，第 95 頁)。

上訴人沒有接受任何行為，無論是明示接受還是默示接受，更沒有接受現被質疑

的唯一具有重要性的判給行為，因此不存在所提出的延訴抗辯。

此外，被質疑的行為屬垂直確定性行為且產生對外效力，因此明顯具有可上訴性。

我們認為無需進一步說明，該情況無論如何也不符合第 63/85/M 號法令第 6 條的規定。

因此，我們認為，無需多言，在答辯狀中提出的延訴抗辯理由不成立。

(ii. 2)

關於本上訴的實體問題，我們認為該上訴理由不能不成立，因為依我們的淺見，被上訴的行為存有事實前提錯誤的瑕疵。

以下我們將會以簡短的方式進行說明。

(ii.2.1)

如前所述，被上訴行為是將山林修復提供服務的合同判給對立利害關係人的行為。在作出此判給之前，行政當局已事先選擇了共同訂立合同人，即法律上所稱的‘意屬之投標人’(見 7 月 6 日第 63/85/M 號法令第 41 條第 1 款)。在這項操作中考慮了多項標準，每項標準均有其特定的評分，其總和確定了各投標者所提交的標書所處的相對位置，而在上述標準的衡量操作方面，行政當局透過招標方案，有義務按照預先確定的某些標準進行。

(ii.2.2.)

在選擇共同訂立合同人時，其中一項考慮標準是，在 2016 年至 2021 年期間從事同類工作的專業經驗，而這又分為三項子標準，一項是為市政署提供的山林植樹服務，一項是為市政署提供的山林保育服務，另一項則是對外提供的山林修復服務。

關於上述第一項‘子標準’，其評分方式如下：倘若所提供的服務是面積少於或等於 2 公頃，則以 4% 計算，若林業面積超過 2 公頃，則以 10% 計算。

本案例中，在第一次進行標書評分時，標書甄選委員會在此項‘子標準’中給予上訴人 10% 的評分，其前提(根據相關會議記錄所載)是，儘管上訴人指出其提供服務的山

林面積為 2 公頃，但應考慮實際提供服務的山林面積，即 5 公頃。

應當指出，委員會的這一依職權糾正行為不但無可指責，而且在程序上是必須的，特別是考慮到《行政程序法典》第 59 條(不論程序是否由利害關係人主動提起，行政機關均得採取其認為有助於調查之措施，即使該等措施涉及利害關係人申請或答覆內未提及之事宜亦然；基於公共利益，行政機關得對非為所請求之事，或對較所請求之事之範圍更廣泛之事作出決定)、第 60 條(行政機關應採取措施使程序能迅速及有效進行，並拒絕作出及避免出現一切無關或拖延程序進行之情事，以及命令與促成一切對繼續進程序及作出公正與適時之決定屬必需之情事)及第 78 條第 2 款(如利害關係人所作之請求僅為不合程式或不盡完善，則為避免其因此而遭受損失，行政當局之機關及人員應設法補正申請內之各種缺陷，但不影響上款規定之適用)的規定，這是因為，顯而易見，上訴人出現了一處明顯的筆誤，需要進行更改，而且在《民法典》第 244 條中也允許進行更改，這並沒有違反投標書不可觸碰原則，因為問題僅僅在於上訴人的聲明是否符合實際情況(葡萄牙的司法見解也持相同觀點，參閱北部中央行政法院 2019 年 11 月 29 日第 00873/19.3BELSB 號案的合議庭裁判，可在線查閱。雖然葡萄牙《公共合同法典》中有專門的規定——該法典第 72 條第 4 款——規定了依職權更正的可能性，但我們相信，這始終是從有關調查的行政程序一般原則得出的結果)。

然而，實際上發生的卻是，儘管行政當局承認上訴人之前提供服務的山林面積為 5 公頃，因此在上述子標準中本可以給予 10% 的評分，但最終僅給予了 4% 的分數，因為，儘管事實如此，仍應以上訴人在其標書中所指出的有關山林面積為 2 公頃的說法優先。

儘管對此給予應有的尊重，但我們不能認同行政當局的這一理解。

(ii.2.3)

上訴人標書中關於所討論之具體內容的表述對行政當局沒有任何的約束力。為得出此結論，只需考慮相反的情況，即上訴人所參與項目的林業面積大於實際面積，在

此情況下行政當局一旦發現存在不一致，必定會介入並作出更正，這正是在行使法律所賦予的調查權。

因此，這意味著有關聲明因其性質而不具約束力。因為如果不是一個意思，那麼也不可能是另一個意思。由此可見，行政當局可以通過將聲明與實際情況作對比，在發現其真實性存疑，甚至是確信其與事實真相不符時，要求上訴人作出澄清或者如所做的那樣依職權對其聲明作出更正。

不能忽略的是，本案所涉及的是一個具有合同前性質的行政程序，其目的是選擇私人共同立約人來協助行政當局履行有關職責，但又受到滿足公共利益的嚴格要求。因此，在確保無私原則、競投人平等原則和標書不可觸碰原則的前提下，我們認為，當發生如本案這樣的情形時，行政當局顯然有著在程序上介入的正當性，就像其在本案中考慮林木的真實面積而非上訴人錯誤指出的面積時所做的那樣。

從以上所述可知，由於考慮了一項錯誤的事實前提，即上訴人所指出的其參與項目的林木面積為 2 公頃，而非實際的 5 公頃，選擇對立利害關係人作為共同立約人是有問題的，因此，基於該選擇而作出的被上訴行為本身也沾有相同的瑕疵。

根據這一理據，若其理由成立則無需審理全部其他理據，因為它最能保護上訴人的權益，應該認定無需審理所提出的其他瑕疵(見《行政訴訟法典》第 74 條第 5 款)。

3.

綜上，本司法上訴應被裁定為理由成立，從而撤銷被上訴行為。

在不排除有更優見解的前提下，以上就是檢察院的意見。”

違法瑕疵指的是“行為的內容或標的與其所適用的法律規定之間存在抵觸的瑕疵”——引自 Diogo Freitas do Amaral 的著作《Curso de Direito Administrativo》，第 4 版，第二卷，第 350 頁。

“所謂違反法律的瑕疵，表現為實體性質上的違法性。在這種情況下，該行政行

為的實質內容或該行為所載的決定違反了法律。在此，該違反並非出現在機關的權限上，並非出現在有關手續或行為的表現方式上，亦並非出現在所謀求的目標上，而是出現在該行為的本身內容或標的上。

亦即法律規範所描述的抽象狀況與行政當局的行為所針對的具體情況的法律及事實前提不相符，又或行政當局所作的決定或所確定的法律效果與法律所命令的不一致。

(.....)

按照以上定義，違反法律分為以下幾個類別：

- a) 欠缺法律依據，即作出一項沒有獲任何法律准許作出該類行為的行政行為；
- b) 行政當局在解釋、填補或適用法律規定時所犯的法律錯誤；
- c) 行政行為的內容不確定、違法或不能；
- d) 行政行為的標的不確定、違法或不能；
- e) 與行政行為的內容或標的有關的事實或法律前提不存在或違法；
- f) 行政當局在行為的內容中加入的從屬要素—尤其是條件、期限或方式—違法，但以按照從屬要素的一般理論該違法性屬重大者為限；

g) 行政行為沾有的不可歸為另一瑕疵的任何其他違法性。最後這個方面意味著違反法律的瑕疵具有剩餘性質，此類瑕疵涵蓋未被特定地包括在任何其他瑕疵內的所有違法情況”——見於 *Diogo Freitas do Amaral* 的前述著作，第 351 頁至第 353 頁。

從已認定事實中可以看到，行政當局發現競投人標書中存在錯誤，並在第一時間予以更正，而這種做法是正確的。

後來，行政當局認為填寫標書時發生的錯誤應該由競投人自行承擔，因此考慮了競投人自己所申報的面積，而非實際面積。

毫無疑問，如果行政當局發現所申報的面積大於真正面積，則有義務作出更正。

因此，在該項更正義務/權力的範圍內，既然錯誤是顯而易見的，而行政當局通過審查以前與競投人訂立的合同發現了這個錯誤，且競投的標準是單純基於公共利益而設定，那麼我們完全毫無保留地認同上述意見書中所闡述的理由，並支持其中提出的解決辦法，認為被質疑的行為因事實前提錯誤而沾有違法瑕疵，故根據《行政程序法典》第124條的規定而屬可撤銷，上訴理由成立，繼而應撤銷該行為，從而無需審理所提出的其他瑕疵。

關於法院採納檢察院司法官意見書中所闡述的依據，可參閱中級法院2004年7月14日在第21/2004號案中作出的合議庭裁判”（見第994頁背頁至第1000頁）。

這樣，經列明被上訴裁判撤銷涉案行政行為的理由以及本上訴的理由，我們認為，被上訴的中級法院合議庭裁判無可非議。

我們來看。

經概括，我們認為，在本上訴案中，上訴人(主要)提出了以下兩個問題：(1)現被上訴人(當時的上訴人)“欠缺訴訟利益”，以及(2)現被上訴人在本案所涉及的公開招標中提交的標書“不存在筆誤且筆誤不重要”（因而也就不存在被上訴合議庭裁判所發現的“事實前提錯誤”）。

儘管上訴人在論證中級法院裁決不正確方面所做的努力，我們認為——正如已在前文中指明的那樣——本上訴的理由不能成立(沒必要對此作出冗長或大量的理由說明)。

— 關於欠缺“訴訟利益”，我們認為，這是一種只有在錯誤理解所進行之程序及其法律規範的情況下才會出現的看法。

其實，現被上訴的中級法院合議庭裁判中所轉載的檢察院意見書(已經)對這個問題給出了完整、清晰且明確的回答，而上訴人在本上訴中對其看法的堅持(只不過是在重複其之前已經陳述過的內容)，根本無法改變之前所述的對這個問題所採取的立場。

如果司法上訴的上訴人/現被上訴人的主張是針對(或者說確實是針對)一項在公開招標中將提供服務判予(另外)一家競投公司的“行政行為”，而現被上訴人(在此前)曾被視為該招標的勝出者，另外正如上述意見書所指出的，它“沒有明示或默示接受任何行為，更別提其現在所質疑的唯一具有重要性的判給行為，因此並不存在其所主張的延訴抗辯”，同時上述行為無疑是一項“確定性”且“損害其利益”的行為，那麼怎麼能說它沒有“訴訟利益”呢？

(儘管對不同的看法給予高度尊重，但)我們認為答案是顯而易見的。

— 關於“筆誤”，我們來看。

同樣在此處我們也認為上訴人沒有(正確)捕捉到本案中所討論的(真正)“問題”的背景和性質，對其作出的(我們認為正確的)“行政法上的定性”，以及它對於在之前的司法上訴案中所採取的、現在我們認為應予確認的“解決辦法”所產生的(決定性)影響。

接下來就讓我們試著——雖然只是簡要地——闡述我們的觀點。

如前所述，行政當局在現被上訴人在公開招標中提交的標書中發現了一處“錯誤(筆誤)”，(起初)按照事實的真實情況依職權作出了修改，而這項修改的(客觀)結果是該份標書獲得了最高的評分，從而使得其在招標中勝出。

然而(當進入到“簽訂相關合同的程序”階段時)，行政當局卻採取了與之前截然相反的態度，轉而認為現被上訴人不能——不應——受益於對上述“錯誤(筆誤)”的依職權修改，而是應該承擔自己(在犯下錯誤時所發生的)欠缺注意的後果，並按照其所提交的內容(當中含有尚未被修改的錯誤)對被上訴人的標書作出評價，給予其一個(與之前相比)較低的評分，從而使被上訴人在(此次)競投中輸給了另外一名競投者。

從根本上說，其觀點主要認為上述“錯誤”完全歸咎於現被上訴人自己，行政實體沒有義務對此採取任何措施，只能嚴格按照標書中所申報的內容來審查所提交的標書，無論其是否符合(當時已經)知悉的實際情況。

面對如此情形(拋開其他不談)，應該指出的是，這個最終產生了被提起司法上訴的“行政行為”的“程序”完全不符合行政法中的“謀求公共利益及保護居民權益”的根本性和結構性原則，而根據《行政程序法典》第4條的規定，這是澳門特區行政機關的職責。

事實上，如果現被上訴人的“標書”——的的確確——應該(也確實)在——“具體”及“實際”——情況中被視為“最好”的一份標書，從而理應獲得最高的評分，那麼，怎麼能對這個現實狀況熟視無睹，(有意識地)“盲目地”去對一項(單純的)“筆誤”作出評價，最終讓另一名因從這種錯誤(及虛構)的評價

中受益而獲得更高評分的競投者勝出呢？

難道通過這份(具體和實際而言)“從質量上來講”不如現被上訴人的競投者的標書能夠——盡可能更好地——維護“公共利益及居民權益”嗎？

在充分尊重不同見解的前提下，我們無法理解“如何”、“以何種方式”以及“在哪種程度上”能夠做到對公共利益及居民權益的維護，因此我們認為答案是顯而易見的，從而也就更加突顯了前文中所述之“解決辦法”的正確性。另外還要指出，據上所述，它其實是在我們看來唯一公平且正確的解決辦法，而在本上訴案中所陳述的任何其他理由都不值得予以考慮，可以毫不費力地得出結論認為，它們無論如何不能對中級法院所作裁決造成任何更改(或成為作出更改的理由)，因此該裁決應予確認。

要知道(不能忽略)的是，現被上訴人的標書中的上述“錯誤”不能(或不應該)被依職權作出更正的看法是不符合真實情況的，因為根據《行政程序法典》第 59 條的規定，“不論程序是否由利害關係人主動提起，行政機關均得採取其認為有助於調查之措施，即使該等措施涉及利害關係人申請或答覆內未提及之事宜亦然；基於公共利益，行政機關得對非為所請求之事，或對較所請求之事之範圍更廣泛之事作出決定”，而第 60 條也規定“行政機關應採取措施使程序能迅速及有效進行，並拒絕作出及避免出現一切無關或拖延程序進行之情事，以及命令與促成一切對繼續進行政程序及作出公正與適時之決定屬必需之情事”，同時也不能忽略第 78 條第 1 款的規定，“如最初申請不符合第七十六條之規定，則須請申請人將行政機關指出之在最初申請內所存有之缺陷補正”，以及該條第 2 款的如下明文規定，“如利害關係人所作之請求僅為不合程式或不盡完善，則為避免其因此而遭受損失，行政當局之

機關及人員應設法補正申請內之各種缺陷，但不影響上款規定之適用”。

有鑒於此(尤其考慮到《行政程序法典》第 76 條第 2 款的規定)，我們認為，行政當局面對著現被上訴人所提交的標書中出現的“錯誤”，在明知這是個錯誤的情況下卻對其熟視無睹，仿佛它並不存在一般作出決定，顯然因“事實前提錯誤”而實際沾有違法瑕疵(從而導致中級法院通過現被上訴的合議庭裁判作出了撤銷行政行為的決定)。

這樣，由於被上訴合議庭裁判的決定沒有任何可予指責之處，因此無需多言，只能作出以下決定。

決定

四、綜上所述，本人裁定本上訴敗訴，確認被上訴的中級法院合議庭裁判。

無需繳納訴訟費用。

作出登記及通知。

(……)」(見第 1046 頁至第 1058 頁，連同下文提及的頁碼，相關內容為所有法律效力在此視為已轉錄)。

*

在接獲上述裁決的通知後，上訴人向評議會提出聲明異議，聲稱——

概括而言——所作裁判因“錯誤適用法律”而犯有“審判錯誤”，並堅持其此前在司法上訴中提出的看法(見第 1064 頁至第 1068 頁)。

*

經進行適當的程序步驟，沒有任何妨礙審理的問題，接下來作出裁決。

理由說明

二、行政實體/本案上訴人針對前文中(完全)轉錄的現裁判書制作人作出的“簡要裁判”提出聲明異議。

觀察所遞交之文書的內容，可以看到，聲明異議人的看法是被上訴裁判存有“遺漏審理”和“錯誤適用法律”兩項瑕疵。

儘管對不同觀點表示高度尊重，但我們認為，考慮到上述“裁判”的“事實理由”和“法律理由”，以及在相關聲明異議中提出的“理由”，不必花費大量篇幅去論述就能夠發現所提的主張沒有任何道理。

我們來看。

— 關於所指責的“遺漏審理”

眾所周知，學說上一致認為，只有當「(……)未就法院根據第 660 條第 2 款(在澳門為《民事訴訟法典》第 563 條第 2 款)的規定而應審理的問題發表看法」時，判決才存有“遺漏審理”的瑕疵(見 Antunes Varela 著《Manual de Processo Civil》，第二版，第 690 頁)，而這裡提到的“問題”指的是“(……)當事人提出的希望法官予以裁決的全部訴訟主張，以及一般訴訟前提和在當事人之間真正產生爭論的任何特別(訴訟)行為的特別訴訟前提”(見 Antunes Varela 的文章，載於《Revista de Legislação e Jurisprudência》雜誌，第 122 年度，第 112 頁)。

然而同時也有必要指出，“雖然法官有義務解決當事人交由其審理的全部問題，但這並不意味著法官必須審理當事人為支持某一問題的解決辦法而提出的全部論據”(見 Viriato de Lima 著《Manual de Direito Processual Civil – Acção Declarativa Comum》，第三版，第 536 頁)，而這其實也是本終審法院的看法，本院一直以來不斷強調：“僅當法官未就其有義務審理的問題表明立場，而不是未就當事人所提出的依據、考慮或理由表明立場時，才導致相關判決無效”，因為不能將“問題”這一(法律)詞彙理解為包含當事人提出的全部“論據”(見 2019 年 2 月 20 日第 102/2018 號案、2020 年 7 月 31 日第 51/2020 號案、2020 年 9 月 9 日第 62/2020、63/2020、147/2020 號案、2020 年 9 月 16 日第 65/2020 號案、2021 年 5 月 12 日第 39/2021 號案、2021 年 10 月 15 日第 111/2021 號案、2022 年 1 月 28 日第 137/2021 號案、2022 年 5 月 27 日第 41/2022 號案、2022 年 11 月 4 日第 79/2022 號案、2022 年 11 月 9 日第 98/2022 號案、2023 年 6 月 30 日第

138/2020 號案、2023 年 7 月 14 日第 137/2020 號案和 2024 年 4 月 17 日第 28/2023 號案的合議庭裁判)。

基於以上所述，同時由於沒有任何理由認為上述觀點不正確或不適用於本案的情況，故此我們認為，認定存有所提出的“遺漏審理”的瑕疵顯然是沒有道理的，因為聲明異議所針對的簡要裁判清楚且完整地回答了需要解決的“真正問題”，同時亦不應因未對現聲明異議人(當時)提出的(從屬性)論據作出(倘有的)回應而遭到非議，因為這些論據僅產生混淆視聽的效果，完全無益於如所期望的那樣公正地解決在本上訴案中有待裁決的爭議。

— 關於同樣指責存在的“法律適用錯誤”

在此處，提出聲明異議的行政實體(主要)聲稱本案涉及一項“公開招標”，它有著“專門的制度和原則”，不適用被提起聲明異議的裁判所援引的那些法律規定(被上訴裁判正是基於這些規定去論證行政當局有義務依職權更正現被上訴人所提交的標書中出現的錯誤，或者說筆誤)。

在我們看來，這種理解是錯誤的，因為不能忽略(尤其是)《行政程序法典》第 2 條第 4 款的如下規定，“本法典所訂定之行政活動之一般原則，適用於行政當局實行之所有活動，即使所實行之活動僅屬技術性或僅屬私法上之管理亦然”，同樣要指出的是，該法典第 168 條規定“本法典關於行政程序之規定，經作出必要配合後，適用於行政合同之形成”，另外第 176 條還規定“本法典未

有明文規定者，行政法之一般原則適用於行政合同，而規範公共開支之法律規定，以及規範訂立公法上之合同之特定方式之規定，經作出必要配合後，亦適用於行政合同”。

亦如現被上訴人所言，José Eduardo Figueiredo Dias 就所援引的法律規定指出：

「因此不難理解為何澳門《行政程序法典》第 168 條規定合同之形成適用行政程序之相關規定(原則上是有關行政行為的規定)。由此可知，合同的訂立一般是在行政程序中進行，這就要求行政當局必須遵守一系列具約束力的程序性規定。

在這方面應適用行政法的一般原則——包括實質性質的和專門程序性的原則——尤其在競投的事宜上」(見《Manual de Formação de Direito Administrativo de Macau》，第二版，法律及司法培訓中心，2020 年，第 427 頁)。

至此，經審查所有問題，只能作出如下決定。

決定

三、綜上所述並根據文內所載的理由，合議庭通過評議會裁定所提的

聲明異議理由不成立。

無需繳納訴訟費用，因上訴人享有豁免。

作出登記及通知。

澳門，2024年5月8日

法官：司徒民正（裁判書制作法官）

岑浩輝

宋敏莉

出席評議會的檢察院司法官：鄧澳華